

Petten en loketten: over de dynamica van arrangementen

Frans-Bauke van der Meer

dr. F.B. van der Meer is universitair hoofddocent bestuurskunde aan de faculteit sociale wetenschappen van de Erasmus-Universiteit Rotterdam op het vakgebied bedrijfsvoering en management op het raakvlak van de publieke en private sector.

Relevante eerdere publicaties:

Meer, F.B. van der, 1983, Organisatie als spel, dissertatie, Enschede: Technische Hogeschool Twente.

Vissers, G. en F.B. van der Meer, 1991, De werking van strategieën in organisaties: transformatie en beeldvorming. In: Gedrag en Organisatie, nr. 1, 22-43.

Meer, F.B. van der, L. Schaap en M.J.W. van Twist, 1992, Communicatie en strategiedynamica. In: I.M.A.M. Pröpper en M. Herweijer (red.), Effecten van plannen en convenanten, Deventer: Kluwer, 65-83.

Meer, F.B. van der, 1998, Leren van Bestuurlijke vernieuwing. In Bestuurswetenschappen, 52(4/5), p. 249-262.

Meer, F.B. van der, 1998, Geslotenheid, waarden en sociale verandering. In W.B.J.H. van de Donk en P.H.A. Frissen (red.), Over bestuur, recht en informatisering, Lelystad: Vermande, 309-318.

Samenvatting

In deze bijdrage worden twee aanpakken gesignaleerd van de sturings- en legitimiteitsproblemen waarmee overheden worden geconfronteerd: de arrangementenbenadering en de participatieve procesbenadering. Daaraan liggen wezenlijk verschillende gedachtegangen ten grondslag. De dynamica van beide typen strategieën worden vanuit beide typen gedachtegangen belicht wat leidt tot een pleidooi voor combinatie en integratie van die benaderingen

Petten en loketten: over de dynamica van arrangementen

1. Inleiding

De laatste decennia is het beeld van de overheid ingrijpend veranderd en er bovendien niet eenduidiger op geworden. In onze ontzuilde, multiculturele en geïndividualiseerde samenleving is een interessante combinatie ontstaan van de wens dat de overheid zich met minder bemoeit, maar tegelijkertijd meer problemen oplost. De meningen over wat de overheid wel en niet zou moeten doen, over wat maatschappelijke ‘problemen’ zijn, en over de richting waarin ‘oplossingen’ moeten worden gezocht, lopen vaak sterk uiteen.

Ook de beelden die overheden zelf hebben van hun taak en hun mogelijkheden om te sturen zijn aan verschuiving onderhevig. Men denke aan de discussie over ‘kerntaken’, een ‘kleinere maar effectievere overheid’, ‘bedrijfsmatig’ werken en vooral aan de afnemende sturingsambities en het toenemende besef dat de overheid slechts een van de actoren is die maatschappelijke processen bepaalt. Daar komt bij dat de positie van de nationale overheid onder druk staat door enerzijds globalisering en Europeanisering en anderzijds de bestuurlijke ‘verzelfstandiging’ van lagere overheden.

Tenslotte zijn ook in de wetenschappelijke analyse van beleidsprocessen en het functioneren van de overheid wezenlijk nieuwe accenten gelegd. Netwerksenaderingen en toegenomen aandacht voor managementkwesties en voor processturing zijn daar voorbeelden van.

Voor de beleidsagenda van 2000 en volgende jaren zijn deze verschuivingen van belang, omdat zij het doorgaande zoekproces naar de rollen en strategieën van overheden markeren in een zich snel en divers ontwikkelende samenleving. In dat zoekproces zijn twee richtingen waarneembaar die zich in hoge mate los van elkaar lijken te ontwikkelen. De ene betreft het ontwikkelen en implementeren van nieuwe bestuurlijke arrangementen, de andere de ontwikkeling en toepassing van procesgerichte ‘participatieve’ strategieën.

In deze bijdrage worden beide typen benadering nader verkend en op hun veronderstellingen en implicaties onderzocht. Dat gebeurt aan de hand van een aantal voorbeelden van beide benaderingen, die niet alleen vanuit hun ‘eigen’ perspectief zullen worden belicht, maar ook vanuit de gedachtegang die aan het andere type benadering ten grondslag ligt. Op grond van de bevindingen worden conclusies getrokken voor het denken over en het ontwikkelen van sturingsstrategieën in de komende jaren.

2. Nieuwe bestuurlijke strategieën

In het licht van de zojuist aangeduide maatschappelijke ontwikkelingen en van het debat over de rol en functie van overheden, is de effectiviteit en legitimiteit van het overheidsoptreden in de laatste jaren sterk in discussie geraakt. In de bestuurskunde heeft dat geleid tot alternatieven voor het klassieke model van de staat als centrale en rationele sturende actor. Het beeld van de overheid is gedifferentieerd en haar positie wordt gezien als ingebed in netwerken van maatschappelijke actoren met hun visies, percepties, belangen, strategieën en interdependenties. Theorievorming over de

dynamica van de interactieprocessen in deze netwerken en over de ‘sociale constructie’ van de uitkomsten daarvan is dan ook een nog in belang toenemende activiteit binnen de bestuurskunde.

Tegelijkertijd is in de bestuurlijke praktijk (en in de advisering daarover – ook door bestuurskundigen) een bonte verzameling aan nieuwe bestuurlijke vormen, sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën ontwikkeld. Daarbinnen zijn twee typen te onderscheiden die wezenlijk in vorm en onderliggende filosofie verschillen. De eerste betreft het aanpakken van problemen door nieuwe bestuurlijke arrangementen te ontwikkelen. Het idee van een stadsprovincie om bovenlokale en interbestuurlijke problemen aan te pakken is daar een voorbeeld van. Door het creëren van een nieuwe bestuurlijke structuur en het herverdelen van taken en bevoegdheden hoopt men bestuurlijke praktijken te doorbreken die in de huidige situatie het oplossen van bovenlokale problemen belemmeren. Andere voorbeelden liggen in de sfeer van reorganisatie van lokale dienstverlening (OverheidsLoket 2000, Centra voor Werk en Inkomen), die erop gericht is om zowel de efficiëntie als de klantgerichtheid te vergroten. De verwachting bij een dergelijke aanpak is doorgaans dat intrinsieke kenmerken van die arrangementen (in een bepaalde context) bepalend zijn voor probleemoplossend vermogen, doelmatigheid, efficiëntie, transparantie, stuurbaarheid, accountability, enz. Dit sluit aan bij juridische en op de klassieke organisatietheorie georiënteerde benaderingen (contingentietheorie), waarin de verdeling van petten (taken en bevoegdheden) en loketten (ordening van werkprocessen, interfaces met de omgeving) een centrale plaats innemen. In zekere zin sluit de gedachtegang achter de ‘arrangementen’-benadering ook aan bij vormen van institutionalisme in die zin dat wordt verondersteld dat (formele) institutionele structuren de randcondities belichamen waarbinnen het bestuurlijk handelen plaatsvindt. Het (bestuurlijk-politieke) debat spitst zich bij deze benadering vaak toe op formele taken en bevoegdheden en op het

realiseren van de bedachte arrangementen als zodanig in het licht van de (bestuurlijk-organisatorische) belemmeringen die daarvoor worden aangetroffen.

Bij de tweede oplossingsstrategie staan niet zozeer structurele en formele arrangementen centraal, maar interactieprocessen tussen actoren in een netwerk of beleidsarena. Het gaat dan om het initiëren, faciliteren en organiseren van participatieve beleidsvorming of coproductie. De overheid heeft dan onder meer tot taak om de toegang en de gelijkwaardigheid van ‘belanghebbenden’ of ‘betrokkenen’ te bewaken. De onderliggende theoretische noties zijn ontleend aan interactionistische en procesbenaderingen: het zijn niet de formele structuren en spelregels die bepalen of beleid succesvol en legitiem is, maar participatie, inbreng en commitment van betrokkenen in open interactie.

De vraag dringt zich op hoe beide soorten strategieën en hun onderliggende gedachtegangen zich tot elkaar verhouden. Het heeft er alle schijn van dat het alternatieve ‘oplossingen’ zijn die vanuit fundamenteel verschillende ‘paradigma’s’ zijn gegenereerd. Voor sommige postmodernisten is dat misschien het einde van de discussies, voor andere – waartoe ik mijzelf reken – het begin ervan. Bij beide strategieën doen zich regelmatig ontwikkelingen en effecten voor die niet zijn voorzien en ten dele als ongewenst worden beschouwd. Wat ‘betekent’ dat in termen van het betreffende paradigma? Hoe zou de betreffende dynamiek vanuit het alternatieve paradigma worden geanalyseerd? Wat valt er te leren van dergelijke alternatieve ‘accounts’? Deze vragen zullen hieronder aan de hand van drie voorbeelden nader worden verkend. Daarbij gaat het er niet primair om te achterhalen hoe het ‘werkelijk’ zit, maar om nieuwe manieren van kijken naar en denken over de dynamica van gehanteerde sturingsstrategieën te ontwikkelen en daarmee wellicht bij te dragen aan verdere ontwikkeling van die strategieën zelf.

3. Stadsprovincie Rotterdam¹

Zoals Schaap constateert, waren de pogingen in de periode 1989-1996 om in de regio Rotterdam een stadsprovincie tot stand te brengen in hoge mate geïnspireerd door wat hij de structuurbenadering noemt. In politiek-bestuurlijke kringen en ook daarbuiten zagen velen problemen rondom volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, infrastructuur, economie en milieu die de fysieke en bestuurlijke grenzen van de gemeente Rotterdam overschreden. Uit het oogpunt van de ontwikkeling van Rotterdam, de regio Rijnmond en de nationale economie was een gecoördineerder bestuurlijk optreden in de regio noodzakelijk. De diagnose was dat dit werd belemmerd door de bestaande bestuurlijke arrangementen waarin de randgemeenten – die budgettair veelal aanzienlijk ruimer in hun jasje zaten dan de centrumgemeente Rotterdam - onvoldoende bereid waren om bij te dragen aan de oplossing van ‘Rotterdamse’ problemen, terwijl de provincie te zwak was en te zeer op afstand stond om dat af te dwingen. Een te creëren stadsprovincie zou veel bevoegdheden moeten krijgen met betrekking tot onder meer grond, ruimtelijke ordening, infrastructuur en financiën, om als een sterke regisseur een samenhangend strategisch beleid en bestuurlijke afstemming in de regio te kunnen realiseren.

In politiek-bestuurlijke en ambtelijke gremia ging zeer veel aandacht uit naar het arrangement als zodanig. Dat betrof de precieze invulling van taken en bevoegdheden zoals die in een Lex Specialis zou worden neergelegd, alsmede de bestuurlijke voorwaarden, zoals de opsplitsing van de gemeente Rotterdam, waaronder het arrangement voor alle betrokken (bestuurlijke) instanties acceptabel zou zijn. In 1995 was men hiermee zover gevorderd, dat de bij het overleg betrokkenen er vrijwel zonder uitzondering als vaststaand feit van uitgingen dat de stadsprovincie er zou komen. Het vertrouwen dat het nieuwe arrangement zou ‘werken’ was groot, omdat men het gevoel had dat de zaken goed geregeld waren. Zo werd de zorg die bij de gemeente Rotterdam bestond over wat er bij de opsplitsing van Rotterdam zou gebeuren met de grootstedelijke problematiek,

weggenomen, toen was overeengekomen dat de stadsprovincie terzake een aanwijzingsbevoegdheid zou krijgen.

Het referendum dat in 1996 in Rotterdam over de stadsprovincie werd gehouden, maakte vooralsnog een einde aan de plannen. Bij dit referendum werd de burgers van Rotterdam gevraagd of zij de oprichting van een stadsprovincie en gelijktijdige opdeling van Rotterdam steunden. Bij 86% van de opgekomen kiezers bleek dat niet het geval. Vanuit het oogpunt van de probleemstelling van deze bijdrage is dat jammer, omdat daardoor geen informatie beschikbaar is over het functioneren van het bedachte arrangement. Toch is er wel iets over te zeggen.

Om te beginnen kan de vraag worden gesteld wat er kan worden geleerd van het feit dat het totstandkomen van het arrangement stukliep op een wijze die weinigen tot kort voor het referendum voor mogelijk hadden gehouden. Door menige (bestuurlijke) voorstander van de stadsprovincie werd de uitslag verklaard vanuit een irrationele angst voor de opsplitsing van Rotterdam. Ook werd betoogd dat met het referendum tijdens het spel ten onrechte de regels werden veranderd (Cachet and Koppenjan, 1996). Zo zou het verwijt dat er van 'bad execution' sprake was omdat "geen pogingen werden gedaan om een maatschappelijk draagvlak te creëren ...niet helemaal fair (zijn), omdat volgens de bestaande spelregels dit ook geen vereiste was" (Cachet and Koppenjan, 1996, 114-115)

Beide reacties verdienen een nadere beschouwing, omdat zij licht werpen op de veronderstellingen onder de gehanteerde aanpak. Het irrationaliteitsargument weerspiegelt, behalve de overtuiging dat bepaalde bezwaren tegen de stadsprovincie onzin zijn, een vast geloof dat het arrangement zal functioneren zoals beoogd. En daaraan is, zoals hieronder zal worden aangetoond, gereede twijfel mogelijk. Het spelregelargument laat een teleurgesteld vertrouwen zien in de mate waarin overeengekomen procedures bestuurlijk handelen reguleren.

Vanuit het arrangementsdenken is een voor de hand liggende reactie op de gang van zaken rondom het referendum misschien om in toekomstige situaties

striktere en dwingender afspraken over de besluitvormingsprocedure te maken, om in de arrangementen zelf meer waarborgen in te bouwen en – voor zover in de procedure ruimte voor maatschappelijke debat is ingebouwd – meer voorlichting over (de werking van) het beoogde arrangement te geven. Een procesoptiek zou daarentegen suggereren dat gebleken is dat draagvlak hoe dan ook noodzakelijk is en dat draagvlak vereist dat alle relevante maatschappelijke actoren ‘winst’ zien in voorgestelde arrangementen, procedures of beleid. Dat leidt tot een aanpak waarin het involveren van alle betrokkenen en het in beeld brengen van hun probleemdefinities en oplossingsideeën centraal staat.

De verschillende benaderingen lijken dus te kunnen leiden tot een verschillende lering die uit de Rotterdamse ervaringen wordt getrokken, in beide gevallen zonder de kern van het eigen paradigma aan te tasten.

Alvorens op de betekenis van deze wat ambivalente conclusie in te gaan, worden enkele bevindingen uit eigen onderzoek terzake (zie noot 1) gerapporteerd. Daarin bleek dat de centrale gemeente Rotterdam, gemeentelijke diensten en deelgemeenten in 1995 op onderdelen duidelijk verschillende beelden en verwachtingen hadden van de toekomstige stadsprovincie². Ten dele had dat te maken met hun eigen positie. Zo stond voor deelgemeenten het proces van gemeentevorming (in het kader van de opsplitsing van Rotterdam) centraal, en voor gemeentelijke diensten hun eigen – verzelfstandigde – strategische positionering in het regionale krachtenveld. Daarnaast waren er verschillende inzichten over wat er in het voorgenomen arrangement (goed) geregeld was. Zo maakten een aantal deelgemeenten zich grote zorgen over hoe het in de praktijk zou gaan met besluitvorming over infrastructuur, terwijl de gemeente Rotterdam op dat punt geen enkele twijfel had.

Deze schetsmatige observaties indiceren dat er over het verwachte functioneren van het arrangement geen consensus bestond. Dat impliceert dat het eerder gesignaleerde vertrouwen dat het arrangement zal werken zoals beoogd voor

velen, zo niet voor iedereen, beschaamd zal worden. Behalve het 'positivistische' argument daarvoor – dat verwachtingen verschillen en derhalve niet allemaal gelijktijdig bewaarheid kunnen worden – is er een constructivistisch argument. Dat houdt in dat actoren zullen handelen op basis van hun percepties en verwachtingen. Waar die verschillend zijn, zullen actoren regelmatig gedrag produceren dat discongruent is met verwachtingen of bedoelingen van anderen. Het functioneren van het arrangement is de resultante van de interacties tussen actoren die elkaar voortdurend voor (kleine) verrassingen stellen. Het is niet uitgesloten dat die resultante voor velen bevredigend is, maar wel dat die overeenkomt met ex ante bestaande beelden daarvan.

In het kader van het onderzoek werd een sociale simulatie ontwikkeld (Vissers en Van der Meer, 1996) waarin het arrangement zoals in de Lex Specialis neergelegd als startsituatie werd meegegeven. In twee experimenten met deze simulatie, met deelnemers die vrijwel allemaal overtuigde voorstanders van de stadsprovincie waren, bleek het arrangement in lang niet alle opzichten te functioneren zoals door de deelnemers verwacht. Zo slaagde in de simulatie de stadsprovincie er maar zeer ten dele in om een samenhangend beleid voor de regio te ontwikkelen en implementeren en leken gemeenten zich zeer in te spannen om – vanuit hun gepercipieerde eigenbelang – de stadsprovincie op afstand te houden. In zekere zin werden dus in de simulatie tal van bestuurlijke problemen gereproduceerd waarvoor de stadsprovincie nu juist als oplossing was bedoeld.

Uit analyses die achteraf met de deelnemers werden gemaakt, bleek dat er in de simulatie mechanismen werkzaam waren die erop neerkwamen dat manieren van denken en handelen uit de bestaande ambtelijk-bestuurlijke praktijk werden overgenomen. De 'strategische' interactie tussen bestuurlijke instanties is daar een voorbeeld van. Sommige deelnemers beschouwden dat als onvermijdelijk, anderen veronderstelden dat anderen zich wel 'strategisch' op zouden stellen, dat wil zeggen gericht op een verondersteld eigenbelang. In een van de experimenten was

er een zeer duidelijk voorbeeld van een gemeente die uit ‘altruïstische’ overwegingen (financieel) wilde bijdragen aan projecten in andere (armere) gemeenten. In de simulatie riep dat veel wantrouwen op (er moest wel iets achter zitten) waardoor er geen gebruik van werd gemaakt.

Zonder te stellen dat de dynamica in de simulatie een goede voorspeller is van ontwikkelingen in de ‘werkelijkheid’, kan uit de experimenten geconcludeerd worden dat noch het arrangement, noch intenties van actoren een garantie zijn voor bestuurlijke coöperatie. Ook leveren de experimenten sterke aanwijzingen op dat de beeldvorming die in de loop van het proces ontstaat bij de verschillende actoren, in hoge mate bepalend is voor het (verdere) verloop van dat proces.

Ons onderzoek ondersteunt dus de proces-benadering toegepast op het functioneren van arrangementen. Maar deze medaille heeft een ander kant. Uit de simulatie-experimenten blijkt immers niet alleen dat beelden van actoren het functioneren van het arrangement bepalen, maar ook dat het arrangement de beeldvorming beïnvloedt. In de simulatie ontwikkelden de deelnemers andere manieren van denken en doen dan op grond van hun tevoren bestaande opvattingen had kunnen worden verwacht. Het arrangement doet dus terzake. Er werd ook daadwerkelijk gebruik gemaakt van de infrastructuur die het arrangement bood. Zo was er zeer veel interactie tussen de stadsprovincie en elk van de gemeenten afzonderlijk en zeer weinig tussen gemeenten onderling.

De conclusie kan zijn dat arrangementen ertoe doen, maar dat de vraag wat ze ertoe doen niet beantwoord kan worden op basis van kenmerken van het arrangement alleen. Het is nodig om het handelen van actoren in en met betrekking tot arrangementen te begrijpen vanuit hun percepties en interpretaties en dit inzicht te integreren in het ontwikkelingsproces van arrangementen. Aan het slot van deze bijdrage zal nader op deze conclusie in worden gegaan . Eerst bespreek worden nog kort nog twee andere voorbeelden besproken.

4. OverheidsLoket 2000

Het programma OverheidsLoket 2000 beoogt de lokale publieke dienstverlening van gemeenten, Kamers van Koophandel, Arbeidsbureaus enz. te reorganiseren op een zodanig wijze dat ‘producten’ die vanuit ‘de logica van de burger’ samenhangen in één ‘loket’ worden aangeboden. De gedachte is dat daarmee de kwaliteit van de dienstverlening wordt verbeterd, omdat de drempel voor de ‘klant’ wordt verlaagd, het niet-gebruik van voorzieningen kan worden teruggedrongen en meer maatwerk kan worden geboden. Omgekeerd zouden publieke dienstverlenende organisaties hierdoor sensitiever worden voor ontwikkelingen in de samenleving, samenhang van problemen en behoeften van de klant, en mede daardoor aan efficiëntie en effectiviteit kunnen winnen. Anders dan bij het concept stadsprovincie zit de ‘regisseur’ in dit arrangement idealiter niet aan de top, maar aan de balie.

In een aantal gemeenten is het idee met enthousiasme ter hand genomen, hetgeen heeft geresulteerd in succesvolle pilots, in de zin dat geïntegreerde loketten zijn gerealiseerd. Er is op dit moment nog weinig systematisch inzicht in de effecten op de kwaliteit van de dienstverlening en de beleving daarvan door ‘klanten’. Ook bedoelde en onbedoelde effecten voor en binnen de betrokken publieke organisaties zijn nog weinig in kaart gebracht. Niettemin is het plan om op korte termijn (en op minder vrijwillige basis) dit type arrangement op veel plaatsen te implementeren en uiteindelijk tot een ‘landelijke dekking’ te komen, althans op de terreinen Bouwen & Wonen, Zorg & Welzijn, en Bedrijven. Kennelijk bestaat ook hier bij de initiators en ondersteuners een groot vertrouwen in het type arrangement. Een centrale veronderstelling is dat ontwerpers van geïntegreerde loketten zich ‘de logica van de burger’ eigen kunnen maken, dat wil zeggen dat zij kunnen weten welke diensten vanuit het perspectief van de burger als klant met elkaar samenhangen. Ook wordt aangenomen dat de ontwerpers,

ondersteund door de handboeken van het Programmabureau OL2000³, vanuit die ‘logica van de burger’ daadwerkelijk loketten kunnen bouwen die door alle betrokkenen als een verbetering worden gezien. Een andere veronderstelling is dat de ‘kosten’ van reorganisatie uiteindelijk lager zijn dan de interne en externe baten.

In de aanpak van OL2000 zitten op het eerste gezicht duidelijke procesgeoriënteerde elementen: de ‘logica van de burger’ staat niet vast, maar moet in het traject in beeld worden gebracht; gemeenten kunnen hun eigen invullingen geven; er is aandacht voor het management van verandering; en monitoring wordt blijvend nodig geacht. Het proces is echter gericht op het invullen van een arrangement waarvan de basisprincipes vastliggen. Bovendien lijkt in de zogenaamde implementatiefase, die medio 1999 is begonnen, een meer van bovenaf gestuurde aanpak te worden gehanteerd.

Vanuit een (radicalere) procesbenadering zouden heel andere vraagstellingen als startpunt fungeren. Een vraag zou bijvoorbeeld zijn waaruit, vanuit de ‘klant’ gezien, de kloof met overheid vooral bestaat. Hoe centraal staat het in fysieke zin van het kastje naar de muur gestuurd worden daarin? Of zijn ervaringen van gebrek aan aandacht of onbegrip bij de contactambtenaar van groter gewicht? Zou dat laatste probleem – als dat zich voordoet – bij geïntegreerde loketten kleiner of juist groter zijn? Welke condities zouden daarbij van belang zijn?

Een andere vraag is waardoor sensitiviteit van de overheid voor maatschappelijke ontwikkelingen en problemen vooral belemmerd wordt. Helpt hier een geïntegreerd loket, of ligt het probleem bijvoorbeeld (in de ogen van burgers of andere actoren) veel meer bij de toegankelijkheid van politici, of in de cultuur van de bureaucratie? En wat betekent het antwoord op deze vraag voor de wijze waarop door verschillende actoren van een geïntegreerd loket gebruik zal worden gemaakt en voor mogelijke andere oplossingen van ervaren problemen in de relatie tussen overheid en burger?

Een procesbenadering zou voorts tot een andere ontwikkelstrategie leiden.

Een verstoorde relatie tussen overheid en burger zou niet in de eerste plaats aan een niet-adequate organisatie van de dienstverlening worden geweten, maar aan het niet goed op elkaar aansluiten van manieren van denken en handelen van overheidsinstanties, burgers en maatschappelijke groeperingen omdat men te weinig zicht heeft op elkaars belevingswereld. Dat leidt vervolgens niet tot het maken van handboeken voor organisatieverandering, maar misschien tot de ontwikkeling van methodieken om gesprekken tussen politici, ambtenaren en burgers over verbetering van dienstverlening te faciliteren.

Ook hier zien we dus dat beide typen benadering tot heel verschillende diagnoses en therapieën komen. In vragen die vanuit de procesbenadering voor de hand liggen, liggen mogelijke oorzaken besloten van tegenvallende resultaten en/of onbedoelde effecten die bij de in dit voorbeeld dominante arrangementenstrategie zouden kunnen optreden. Net als bij de stadsprovincie, voegt de procesbenadering daarmee iets toe aan het arrangementen-paradigma. De vraag is nu of het omgekeerde ook het geval is. Daarover gaat het laatste voorbeeld.

5. Participatieve beleidsvorming

Vanuit de gedachte dat beleid alleen uitvoerbaar is bij voldoende maatschappelijk draagvlak en dat draagvlak participatie in de beleidsvorming vereist, gaan overheden er steeds meer toe over beleid in coproductie met maatschappelijke actoren te ontwikkelen en soms ook te implementeren. Veel petten gaan in de kast, en loketten worden vervangen door vergaderzalen. De overheid wordt open en responsief. Er is ruimte voor betrokkenen om hun problemen naar voren te brengen en ideeën voor oplossingen te genereren. Als het om organisaties gaat, kunnen er zelfs onderlinge afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant.

Maar ook bij zulke participatieve strategieën zijn, naast successen, tegenvallende resultaten en onbedoelde effecten aan de orde van de dag. Burgers komen niet opdagen (discussiebijeenkomst over profiel voor een burgemeester in Apeldoorn), belangrijk geachte organisaties weigeren mee te doen of zich te committeren, er wordt geen overeenstemming bereikt (nut- en noodzaakdiscussie uitbreiding Schiphol), of partijen frustreren achteraf door juridische procedures of anderszins de uitvoering omdat ze zich buitengesloten voelen of hun belangen onvoldoende gerealiseerd zien.

Vanuit de procesbenadering zou een dergelijke dynamica tot de conclusie kunnen leiden dat er kennelijk meer geïnvesteerd moet worden in de relatie met en tussen de betreffende actoren en dat het procesmanagement moet worden verbeterd. Het lijkt echter van groot belang ook aandacht te schenken aan institutionele factoren. Om te beginnen kunnen actoren – als dat in hun manieren van denken en doen past – gebruik maken van bezwaar- en beroepsprocedures en andere juridische wegen bewandelen die los van de in het kader van participatieve beleidsvorming georganiseerde interactie bestaan. Deze optie – indien gepercipieerd – kan mede de opstelling van actoren met betrekking tot participatieve trajecten bepalen. Ten tweede speelt ook het beeld dat actoren hebben van de institutionele positie en mogelijkheden van andere actoren een rol. Zo is non-participatie of non-commitment vaak te verklaren vanuit de perceptie dat ‘de politiek’ uiteindelijk toch beslist en wellicht anders beslist dan de uitkomst van het overleg suggereert. Ten derde kunnen institutionele condities ook bevorderend werken voor participatie en commitment, namelijk als actoren het beeld hebben of krijgen dat procedureel goed is verankerd hoe er conclusies uit het overleg worden getrokken en wat er met die conclusies gebeurt.

Merk op dat het in het voorgaande betoog steeds gaat om percepties van institutionele condities. Instituties komen dus als verklarende factor niet in plaats

van visies van actoren en staan daar ook niet naast, maar zijn juist nadrukkelijk in het denken en handelen van actoren verankerd.

6. Conclusies

In deze bijdrage is aan de hand van enkele voorbeelden gepoogd duidelijk te maken dat institutionele arrangementen van invloed zijn op bestuurlijk handelen en op het verloop van beleidsprocessen. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat die invloed niet direct samenhangt met kenmerken van die arrangementen. De betekenis die actoren toekennen aan arrangementen en aan de opstelling van andere actoren bepaalt mede het lot en de uitwerking ervan, of andere actoren dat nu leuk, rationeel of begrijpelijk vinden of niet. Die betekenisatokenningen zijn, zeker in onze samenleving, vaak zeer divers. Als maatschappelijke realiteit bestaan dé kenmerken van een arrangement dan ook niet. Zij bestaan slechts in veelvoud en in ambivalentie. Alleen al daarom hebben arrangementen nooit dé beoogde effecten.

Dat betekent niet dat arrangementen niet bevredigend kunnen functioneren voor een substantieel aantal actoren. Maar dat hangt mede van die actoren af en ook van de actoren die wellicht minder tevreden zijn. Zij ‘maken’ het arrangement, voorafgaand aan de implementatie en daarna. In die zin is het proces van totstandkoming van een arrangement (wie zijn daar op welke wijze bij betrokken) wellicht meer bepalend voor het functioneren ervan dan de formele kenmerken die het heeft. Zo gezien, kan de dynamica van arrangementen vruchtbaar vanuit de procesbenadering worden geanalyseerd en wellicht met inzichten uit procesmanagement worden gestuurd.

Omgekeerd is betoogd dat de dynamica van processturing in hoge mate institutioneel is geconditioneerd. Die institutionele context moet daarom in het procesdenken worden geïntegreerd wil het als analysekader en als sturingsfilosofie bruikbaar blijven. Dat kan door die institutionele context niet te beschouwen als

een buiten actoren bestaand structuur ('de regels van het spel'), maar die gelokaliseerd en verankerd te denken in de manieren van denken en doen van actoren. Zo verschijnen institutionalisme en interactionisme als twee kanten van dezelfde medaille die we aanduiden met termen als 'beleidsproces' of 'bestuur'.

Voor de beleidsagenda 2000 betekent dit dat manieren moeten worden ontwikkeld om arrangementen als proces te managen en procesmanagement meer met zijn institutionele contexten te verbinden. Dat heeft weinig van doen met klassieke tegenstellingen tussen top-down- en bottom-up-benaderingen, want die kunnen, zoals de besproken casus laten zien beide voor arrangementbenaderingen worden gebruikt. Het heeft ook weinig van doen met de keuze tussen centraal en decentraal, maar met de wijze waarop actoren op beide niveaus met elkaar interacteren. Petten kunnen daarbij van belang zijn. Maar het gaat er niet in de eerste plaats om wie ze heeft, maar wie wanneer de ruimte of de plicht voelt om ze op te zetten en of hij – met of zonder pet, dat kan alleen iemand anders zien – zich achter het loket, in de vergaderzaal, of op straat begeeft. En dat alles in het besef dat hij niet de enige is.

Literatuur

Cachet, A. en J.F.M. Koppenjan (1996). De vorming van de stadsprovincie Rotterdam: een onmogelijke opgave? In: M. van Dam, J. Berveling, G. Neelen en A. Wille (red.), Het onzichtbare bestuur: over provincies, stadsprovincies en regionale vraagstukken. Delft, Eburon: 91-116.

Van der Meer, F.B. (1998). Leren van Bestuurlijke vernieuwing. Bestuurswetenschappen 52(4/5): 249-262.

Van der Meer, F.B., C. Engberts en G.A.N. Vissers (1994a). Naar een simulatie afstemmingsproblematiek stadsprovincie,. Rotterdam, Bestad in opdracht van de gemeente Rotterdam.

Van der Meer, F.B., C. Engberts en G.A.N. Vissers. (1994b). Polis: een simulatie over afstemmingsproblematiek in een stadsprovincie, rapportage over de bouw- en testfase. Rotterdam, Bestad in opdracht van de gemeente Rotterdam.

Vissers, G.A.N en F.B. van der Meer (1996). Designing a simulation of large-scale administrative change, in F. Watts en A.G. Carbonell (eds.), Simulation now: learning through experience: the challenge of change, Diputació de València, p. 299-313.

Noten

¹ Deze casus is onder meer gebaseerd op een onderzoek in opdracht van de gemeente Rotterdam waarbij de auteur als projectleider optrad (zie Van der Meer et.al, 1994a; Van der Meer, et al 1994b; zie ook Van der Meer, 1998).

² Andere actoren (randgemeenten, bedrijven, burgers) bleven in het onderzoek buiten beschouwing.

³ Het betreft: “Van vraagpatroon naar loketidee” (april 1997), “Van loketidee naar implementatie” (juni 1998) “Management van verandering” (juni 1998) en “Monitoren van geïntegreerde dienstverlening”(oktober 1998).